

Ustavni sud Republike Srpske, na osnovu člana 115. Ustava Republike Srpske, člana 40. stav 5. i člana 60. stav 1. tačka a) Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), na sjednici održanoj 31. januara 2024. godine, d o n i o j e

ODLUKU

Utvrđuje se da član 16. stav 4. Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca Odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 134/11, 9/12 i 40/12) nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Srpske.

O b r a z l o ž e n j e

Mirko Kajganić iz Stanara dao je Ustavnom sudu Republike Srpske inicijativu za pokretanje postupka za ocjenjivanje ustavnosti člana 16. stav 4. Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca Odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 134/11, 9/12 i 40/12). U inicijativi se navodi da je osporenom zakonskom odredbom, kojom je propisano da odluku o utvrđivanju osnovice donosi Vlada, početkom svake godine u skladu sa visinom raspoloživih sredstava planiranih u budžetu za tu godinu, vodeći računa o dostignutom nivou prava, Narodna skupština Republike Srpske prenijela svoju zakonodavnu funkciju na Vladu Republike Srpske i time povrijedila načelo podjele vlasti utvrđeno odredbama člana 69. Ustava Republike Srpske. Po mišljenju davaoca inicijative, osnovica od koje zavisi visina mjesečnih i godišnjih primanja korisnika prava iz ovog zakona može biti regulisana samo od strane zakonodavca, te se uređivanje ovog pitanja ne može delegirati izvršnom organu vlasti i podvesti pod razrađivanje normi sa ciljem izvršavanja zakona, za šta je Vlada ovlašćena. Nadalje, davalac inicijative navodi da je osporenim propisivanjem povrijeđen i princip pravne sigurnosti koji je, kako navodi, neodvojivi element načela vladavine prava i s tim u vezi ukazuje na određene zahtjeve koji se tiču kvaliteta zakonske odredbe, a koji, po njegovom mišljenju, moraju biti ispoštovani zarad obezbjeđenja ustavnog načela vladavine prava, što u konkretnom primjeru nije slučaj. Na osnovu izloženog predlaže da Sud utvrdi neustavnost osporene zakonske odredbe. Narodna skupština Republike Srpske dostavila je odgovor u kome je osporila navode iz inicijative ističući da su na proizvoljan i nepotpun način tumačene zakonske i ustavne odredbe te je, između ostalog, ukazano na tačku 12. Amandmana XXXII na Ustav Republike Srpske, kojim je zamijenjen član 68. Ustava, kao i član 49. st. 1. i 2. Ustava i naglašeno da je u skladu sa navedenim ustavnim ovlašćenjima Republika Srpska oblast boračko-invalidske zaštite uredila posebnim zakonom - Zakonom o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca Odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske. S tim u vezi u odgovoru se navodi da je zakonodavac, u okviru svojih ustavnih ovlašćenja, uređujući oblast boračko- invalidske zaštite, između ostalih prava, propisao uslove za ostvarivanje prava na novčana primanja utvrđenih Zakonom, te način utvrđivanja visine tih primanja, tako da se određuju u procentima od osnovice koji su precizno utvrđeni Zakonom. Predmetno zakonsko rješenje je, kako se dalje navodi u odgovoru, odraz cjelishodne procjene zakonodavca, koji je Zakonom precizno uredio način utvrđivanja iznosa mjesečnih i godišnjih primanja koja su predviđena Zakonom, na način da se obračunavaju u skladu sa Zakonom utvrđenim procentima od osnovice koju svojom odlukom utvrđuje Vlada Republike Srpske, a koja mora biti u skladu sa visinom raspoloživih sredstava planiranih u budžetu za određenu kalendarsku godinu i garantovati nivo već dostignutih prava korisnika. Pored toga, u odgovoru se

ukazuje na odredbu člana 16. stav 3. Zakona i naglašava da je ovom i osporenom odredbom zakonodavac precizno propisao sve uslove koji moraju biti ispunjeni prilikom donošenja odluke o utvrđivanju osnovice i na taj način u potpunosti isključio „proizvoljnost“ Vlade na koju, kako se navodi, ukazuje davalac inicijative. Uz to, u odgovoru se tvrdi da osporeno zakonsko rješenje ne dovodi do narušavanja principa pravne sigurnosti i naglašava da je zakonodavac Vladu ograničio da pri donošenju odluke o visini osnovice (koja se donosi početkom svake kalendarske godine) mora voditi računa o nivou dostignutih prava, što znači da ne može utvrditi iznos osnovice manji u odnosu na prethodnu ili ranije godine, odnosno da može utvrditi samo veći iznos osnovice, koji obezbjeđuje i veći nivo u odnosu na već dostignuti nivo prava korisnika, shodno visini raspoloživih sredstava za tu godinu. Zaključno, u odgovoru se tvrdi da je ovakav način normiranja osporavane problematike opravdan i u opštem interesu, te podsjeća da Ustavni sud, u smislu člana 115. Ustava, nije nadležan da cijeni cjelishodnost i opravdanost predviđenih zakonskih rješenja i predlaže da se inicijativa ne prihvati.

Osporenim članom 16. stav 4. Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca Odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 134/11, 9/12 i 40/12) propisano je da odluku o utvrđivanju osnovice donosi Vlada početkom svake godine, u skladu sa visinom raspoloživih sredstava planiranih u budžetu za tu godinu, vodeći računa o dostignutom nivou prava.

Odredbama Ustava Republike Srpske, na koje ukazuje davalac inicijative i drugim relevantnim odredbama, utvrđeno je: da se ustavno uređenje Republike temelji, između ostalog, na vladavini prava (član 5. stav 1. alineja 4), da se slobode i prava ostvaruju, a dužnosti ispunjavaju neposredno na osnovu Ustava, osim kada je Ustavom predviđeno da se uslovi za ostvarivanje pojedinih od njih utvrđuju zakonom i da se zakonom može propisati način ostvarivanja pojedinih prava i sloboda samo kada je to neophodno za njihovo ostvarivanje (član 49. st. 1. i 2), da Republika uređuje i obezbjeđuje, pored ostalog, boračku i invalidsku zaštitu (tačka 12. Amandmana XXXII na Ustav Republike Srpske, kojim je zamijenjen član 68. Ustava), da se državna vlast u Republici organizuje na načelu podjele vlasti, da zakonodavnu vlast u Republici vrše Narodna skupština i Vijeće naroda, a izvršnu vlast vrši Vlada (član 69 stav 1, stav 2. koji je dopunjen tačkom 1. Amandmana LXXVI i stav 4), da Narodna skupština donosi zakone, druge propise i opšte akte (član 70. stav 1. tačka 2), da Vlada obezbjeđuje sprovođenje i izvršava zakone, druge propise i opšte akte, te donosi uredbe, odluke i druga akta za izvršavanje zakona (član 90. tač. 3. i 4) i da zakoni, statuti, drugi propisi i opšti akti moraju biti u saglasnosti sa Ustavom (član 108. stav 1).

Pored navedenih odredaba Ustava Sud je imao u vidu odredbe Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca Odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske kojim je propisano: član 1. da se ovim zakonom uređuju uslovi, način i postupak za utvrđivanje statusa i prava boraca, vojnih invalida i članova porodica poginulih boraca i umrlih vojnih invalida i članova porodica lica stradalih u vršenju vojne službe ili u vršenju aktivnosti u vezi sa tom službom, način obezbjeđivanja novčanih sredstava i druga pitanja od značaja za ostvarivanje prava propisanih ovim zakonom; član 16. da su mjesečna primanja po ovom zakonu: borački dodatak, lična invalidnina, dodatak za njegu i pomoć, ortopedski dodatak, dopunsko materijalno obezbjeđenje, porodična invalidnina, povećana porodična invalidnina kao stečeno pravo, uvećana porodična

invalidnina i posebno mjesečno primanje (stav 1), da su godišnja primanja po ovom zakonu borački dodatak i naknada za odlikovanje (stav 2), te da se osnovica za obračun primanja iz st. 1. i 2. ovog člana utvrđuje u procentu od prosječne neto plate u Republici Srpskoj u prethodnoj godini (stav 3); član 43. da se mjesečni iznos lične invalidnine određuje u procentu od osnovice i iznosi za: prvu kategoriju - 130% (tačka a), drugu kategoriju - 100% (tačka b), treću kategoriju - 55% (tačka v), četvrtu kategoriju - 41% (tačka g), petu kategoriju - 36% (tačka d), šestu kategoriju 24% (tačka đ), sedmu kategoriju - 18% (tačka e), osmu kategoriju - 9% (tačka ž), devetu kategoriju - 6% (tačka z), desetu kategoriju - 5% (tačka i); članom 45. da se dodatak za njegu i pomoć određuje u procentu od osnovice i iznosi za: a) prvi stepen - 86%, b) drugi stepen - 66%, v) treći stepen - 46% (stav 1); član 46. da ratni vojni invalid prve kategorije ima pravo na dodatak za njegu i pomoć u visini od 100% od osnovice; članom 49. da se ortopedski dodatak utvrđuje u procentu od osnovice i iznosi za: prvi stepen - 29% od osnovice (tačka a), drugi stepen - 22% od osnovice (tačka b), treći stepen - 14% od osnovice (tačka v), četvrti stepen - 7% od osnovice (tačka g); član 45. da se dodatak za njegu i pomoć određuje u procentu od osnovice i iznosi za: a) prvi stepen - 86%, b) drugi stepen - 66%, b) treći stepen - 46% (stav 1); član 46. da ratni vojni invalid prve kategorije ima pravo za njegu i pomoć u visini od 100% od osnovice (stav 1); član 49. da se ortopedski dodatak utvrđuje u procentu od osnovice i iznosi za: a) prvi stepen - 29% od osnovice, b) drugi stepen - 22% od osnovice, v) treći stepen - 14% od osnovice, g) četvrti stepen - 7% od osnovice (stav 1), da ortopedski dodatak za prvi stepen iznosi 35% od osnovice ako kod vojnog invalida postoji više oštećenja prvog stepena (stav 2); član 50. da vojni invalid od prve do četvrte kategorije koji ima pravo na dodatak za njegu i pomoć po ovom zakonu ima pravo i na dopunsko materijalno obezbjeđenje: a) prve kategorije - u visini od 81% od osnovice, b) druge kategorije - u visini od 50% od osnovice, v) treće kategorije - u visini od 48% od osnovice, g) četvrte kategorije - u visini od 33% od osnovice (stav 1), da izuzetno od odredbe stava 1. tačka a) ovog člana ratni vojni invalid prve kategorije ima pravo na dopunsko materijalno obezbjeđenje u visini od 100% od osnovice (stav 2), da vojni invalid od druge do četvrte kategorije koji nema pravo na dodatak za njegu i pomoć po ovom zakonu ima pravo na dopunsko materijalno obezbjeđenje: a) druge kategorije - u visini od 40% od osnovice, b) treće kategorije - u visini od 30% od osnovice, v) četvrte kategorije - u visini od 20% od osnovice (stav 3); član 64. da porodična invalidnina iz čl. 60. i 61. ovog zakona iznosi za: a) jednog korisnika - 60% od osnovice, b) dva korisnika - 80% od osnovice, v) tri korisnika - 100% od osnovice, g) četiri i više - 120% od osnovice (stav 1), da porodična invalidnina iz člana 62. ovog zakona, bez obzira na broj korisnika, iznosi: a) poslije smrti vojnog invalida prve i druge kategorije - 45% od osnovice, b) poslije smrti vojnog invalida treće i četvrte kategorije - 35% od osnovice, v) poslije smrti vojnog invalida pete i šeste kategorije - 30% od osnovice, koliko iznosi i porodična invalidnina poslije smrti vojnog invalida sedme kategorije, kao stečeno pravo (stav 2); član 66. da uvećana porodična invalidnina iznosi 35% od osnovice, s tim da se pravo na uvećanu porodičnu invalidninu može ostvariti samo po osnovu smrti jednog lica (stav 3).

Polazeći od izloženog Sud je ocijenio da osporena odredba člana 16. stav 4. Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca Odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske nije u saglasnosti sa odredbama Ustava, na koje ukazuje davalac inicijative.

Prilikom ovakve ocjene Sud je, prije svega, imao u vidu da je zakonodavac, saglasno ovlašćenju iz

tačke 12. Amandmana XXXII na Ustav Republike Srpske, kojim je zamijenjen član 68. Ustava, nadležan da uredi boračko-invalidsku zaštitu, što podrazumijeva i ovlašćenje da propiše mjesečna i godišnja primanja boraca, vojnih invalida i članova porodica poginulih boraca i umrlih vojnih invalida i članova porodica lica stradalih u vršenju vojne službe ili u vršenju aktivnosti u vezi sa tom službom, a u okviru toga i da utvrdi osnovicu za obračun primanja po ovom zakonu. Pored toga, Sud je imao u vidu da Vlada, kao organ izvršne vlasti, saglasno svojim nadležnostima iz člana 90. tač. 3. i 4. Ustava, može da donosi propise samo radi izvršavanja zakona, odnosno da bliže uredi pitanja koja su sadržana u zakonu. Imajući u vidu navedeno, Sud je ocijenio da ovlašćenje dato osporenom zakonskom odredbom Vladi da svojom odlukom utvrdi osnovicu početkom svake godine, u skladu sa visinom raspoloživih sredstava planiranih u budžetu za tu godinu, vodeći računa o dostignutom nivou prava, po svojoj suštini, izlazi izvan okvira ustavnih nadležnosti izvršne vlasti da svojim opštim aktom, radi izvršavanja zakona, bliže uredi pojedina pitanja sadržana u zakonu, te predstavlja diskreciono ovlašćenje za utvrđivanje osnovice za obračun mjesečnih i godišnjih primanja korisnika boračko-invalidske zaštite. Naime, zakonodavac je odredbom kojom daje ovlašćenje za donošenje podzakonskog akta prvi put u Zakon uveo dva opšta kriterijuma za utvrđivanje osnovice, koji su pritom suviše široko postavljeni i nedovoljno određeni da bi se na Vladu moglo prenijeti ovlašćenje da podzakonskim aktom utvrdi navedenu osnovicu. Propisivanje u zakonu samo načina na koji će biti obračunata osnovica i povjeravanje njenog utvrđivanja organu koji ne vrši zakonodavnu funkciju, već kome pripada izvršna vlast, kao što je to učinjeno osporenim zakonskom odredbom, Narodna skupština se djelimično odrekla svoje zakonodavne nadležnosti da reguliše boračko-invalidsku zaštitu i na taj način povrijedila načelo podjele vlasti utvrđeno članom 69. Ustava.

Pored toga, po ocjeni Suda, osporeno propisivanje iz člana 16. stav 4. u dijelu koji glasi: „u skladu sa visinom raspoloživih sredstava planiranih u budžetu za tu godinu, vodeći računa o dostignutom nivou prava“ Zakona, nije u saglasnosti sa principom vladavine prava iz člana 5. stav 1. alineja 4. Ustava. Ovo je iz razloga što je osporena odredba u ovom dijelu neprecizna, odnosno nije jasno šta je zakonodavac imao u vidu kada je propisao da će Vlada donijeti odluku o utvrđivanju osnovice „u skladu sa visinom raspoloživih sredstava planiranih u budžetu za tu godinu, vodeći računa o dostignutom nivou prava“. Imajući u vidu da načelo vladavine prava, odnosno pravna sigurnost i izvjesnost, između ostalog, podrazumijevaju da pravna norma mora biti jasna i određena kako bi njeno dejstvo bilo predvidivo, Sud je ocijenio da se osporena odredba Zakona, koja dopušta neizvjesnost u pogledu krajnjeg efekta, odnosno iznosa osnovice od kojeg zavisi visina primanja korisnika prava iz ovog zakona, ne može smatrati odredbom koja je zasnovana na načelu vladavine prava, niti odredbom kojom je ustanovljeno načelo pravne sigurnosti i izvjesnosti.

Cijeneći da je u toku prethodnog postupka pravno stanje potpuno utvrđeno i prikupljeni podaci pružaju pouzdan osnov za odlučivanje, Sud je, na osnovu člana 40. stav 5. Zakona o Ustavnom sudu Republike Srpske („Službeni glasnik Republike Srpske“ br. 104/11 i 92/12), u ovom predmetu odlučio bez donošenja rješenja o pokretanju postupka.

Na osnovu izloženog odlučeno je kao u izreci ove odluke.

Ovu odluku Ustavni sud je donio u sastavu: predsjednik Suda mr Džerard Selman i sudije: Vojin Bojanić, Svetlana Brković, Amor Bukić, Zlatko Kulenović, prof. dr Radomir V. Lukić, prof. dr Ivanka

Marković, prof. dr Darko Radić i akademik prof. dr Snežana Savić.

PREDSJEDNIK
USTAVNOG SUDA
Mr Džerard Selman

Broj: U-19/23

31. januar 2024. godine